El G20 y los cambios en la gobernanza global*

Chi-Wook Kim

Introducción

¿Acaso el Grupo de los Veinte (G20) representa el inicio de un nuevo orden económico mundial? Este artículo examina las implicaciones políticas del G20, que en 2009 se convirtió en el "principal foro" permanente sobre gobernanza económica global, después de 10 años de haber sido establecido por 20 países sistémicamente importantes.

Luego de llegar a un acuerdo sobre los planes para estimular la economía mundial con 1.1 billones de dólares en la Cumbre del G20 en Londres, el primer ministro británico Gordon Brown declaró: "Creo que está surgiendo un nuevo orden mundial y, con él, las bases de una nueva era progresista de cooperación internacional". El presidente de Estados Unidos, Barack Obama, hizo eco de ese sentir al afirmar: "Desde cualquier punto de vista, la Cumbre de Londres fue histórica". Para estos líderes mundiales se había dado vuelta a una página en la historia de la gobernanza mundial.

---

* Una primera versión de este artículo apareció con el título "G20 and a Changing Mode of Global Governance", en *IFANS Review*, vol. 17, núm. 2, diciembre de 2009. Traducción de Lorena Murillo de una versión actualizada para este número de la RMPE.

Aunque el G20 es una reunión ad hoc que surgió a raíz de la crisis financiera asiática de 1997, representa un elemento totalmente nuevo en el orden mundial.[1] Los países del G20 no son los del G7 ni del G8 (G7 más Rusia). El surgimiento del G20 en el momento de la crisis mundial es una clara señal de que el antiguo orden ha excedido su vida útil. Del mismo modo, el Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos pronosticó que el sistema internacional, tal como se construyó después de la Segunda Guerra Mundial, sería irreconocible para 2025, gracias a la globalización, al surgimiento de poderes emergentes y a "una histórica transferencia de riqueza relativa y poder económico del Oeste al Este".[2]

El orden mundial que ahora surge se caracteriza, en primer lugar, por el sentimiento de que todos vamos en el mismo barco,[3] a diferencia del pasado, cuando había un estira y afloja ideológico entre capitalistas y comunistas. La principal amenaza que se presentó durante la Cumbre de Londres fue la declaración del presidente francés Nicolas Sarkozy de que se retiraría sin que se hubiera alcanzado una mejor regulación de los bancos y mercados financieros. Al final, no se retiró y, en cambio, quedó satisfecho con el resultado. Aunque el mundo aún debe resolver la crisis financiera actual, al menos los principales actores parecen haber aprendido algunas lecciones de la experiencia de la década de 1930, cuando la depresión económica ayudó al surgimiento de dictaduras.

La postura de Estados Unidos cambió en este nuevo orden mundial; ya no tenía el sentimiento de particularidad estadu-

---

[1] Quentin Peel, "A Wider Order Comes into View", *Financial Times*, 5 de abril de 2009.

[2] US National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington, D. C., US Government Printing Office, 2008.

[3] Comunicado de los líderes del G20, "The Global Plan for Recovery and Reform", Londres, 2 de abril de 2009, en *http://www.g20.org/Documents/final-communique.pdf.*

nidense que existía durante el gobierno de George W. Bush. El presidente Obama habló de una era de responsabilidad, lo cual implicaba que no se permitirían más abusos financieros y que se tenía la voluntad de tomar acciones correctivas conjuntas. De igual modo, admitió que Estados Unidos no podría resolver la crisis por sí mismo. Esto significaba un retorno al multilateralismo y el reconocimiento de que los caminos de Estados Unidos no siempre han sido los mejores.

También estaba el Grupo BIC (Brasil, India y China). El presidente chino Hu Jintao no causó mucho impacto público, pero la influencia de su país no dejaba de crecer. China y Estados Unidos acordaron un diálogo estratégico y económico que iniciaría en Washington en el verano de 2009. Es muy probable que China consiga derechos de voto mucho mayores en el Fondo Monetario Internacional (FMI), que correspondan con sus muy superiores aportaciones. Ésta es la nueva diplomacia de los superpoderes que no es ni del Este contra el Oeste ni un retorno a las desastrosas rivalidades del siglo XIX o de la década de 1930, sino la administración de los asuntos mundiales con base en reglas mejor acordadas. Y, por supuesto, la presencia de los líderes de India y Brasil que de ninguna forma podría ser ignorada.[4]

De esta manera, el G20 está abriendo un nuevo capítulo en la evolución de la gobernanza económica mundial, lo que hace que mucha gente se pregunte cuánto tiempo más será posible sostener el antiguo estilo de gobernanza del G8. Con todo, el camino del G20 presenta muchos baches. El foro tiene frente a sí tanto oportunidades como desafíos.

En la siguiente sección revisaré el proceso histórico por el cual se formó el G20 y luego evaluaré tanto lo que ha logrado,

---

[4] Paul Reynolds, "New World Order Emerges from Chaos", BBC News, 3 de abril de 2009.

como lo que no, en las tres reuniones cumbre iniciadas en noviembre de 2008. A continuación examino algunos de los principales retos que el G20 puede enfrentar en el futuro; en la sección final analizo la importancia de la cumbre del G20 de 2010 para Corea y su desempeño durante la presidencia del grupo.

Surgimiento del G20 como foro principal

El G20 fue producto de la crisis financiera asiática de los años 1997-1998. Algunos afirmaron que esta crisis había sido causada básicamente por el fracaso del sistema financiero internacional; es decir, por las súbitas salidas de capital. Sin embargo, la crisis tuvo varias causas internas importantes, como una débil regulación bancaria, prácticas crediticias peligrosas y, en términos generales, la existencia de un capitalismo *amiguista*. Las repercusiones negativas de estas vulnerabilidades internas podrían haberse expandido y alcanzar a otros países y regiones, con el riesgo de desestabilizar el sistema financiero regional e incluso global. Estos problemas domésticos no podían ser resueltos adecuadamente por los propios países del G7; requerían de la participación activa de las naciones en desarrollo más importantes.[5]

Entonces, surgió la pregunta de cómo involucrar a las economías emergentes en los temas relativos a la gobernanza financiera global. Desde un inicio, el G7 y, en particular, el gobierno de Estados Unidos buscaron una estructura que no desmantelara en lo fundamental la arquitectura institucional existente. Por tanto, la idea de crear una nueva organización

---

[5] Peter I. Hajnal, *The G8 System and the G20: Evolution, Role and Documentation*, Reino Unido, Ashgate, 2007; M. Sobel y L. Stedman, *The Evolution of the G7 and Economic Policy Coordination*, US Treasury (Occasional Paper, núm. 3), 2006.

internacional pronto quedó descartada. En un informe de junio de 1999, por ejemplo, los ministros de Finanzas del G7 rechazaron la creación de nuevas organizaciones internacionales y más bien se inclinaron por acciones tendientes a incluir un número mayor de países en el diálogo en curso sobre el sistema financiero internacional.[6] En ese mismo sentido, las propuestas de establecer un Fondo Monetario Asiático fueron obstaculizadas por la fuerte oposición del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

Crear el G20 no era la única opción posible. Había al menos dos alternativas que podrían haber sido utilizadas para ampliar el diálogo en curso. Una era la posibilidad de extender el Banco de Pagos Internacionales (BPI), el foro de la banca central para los reguladores bancarios, con sede en Basilea, e incluir a las nuevas naciones emergentes de mayor importancia. Sin embargo, el hecho de añadir 12 países en desarrollo al panel del BPI podría haber modificado el carácter de la organización. Desde la década de 1930, la junta de directores del BPI ha estado controlada por media docena de países industrializados y sus comités reportan directamente al G10.[7] Por otra parte, el BPI está controlado por los banqueros centrales y los reguladores bancarios, no por los ministros de Finanzas. El carácter relativamente técnico del BPI habría sido demasiado estrecho para poder llevar a cabo diálogos más amplios.

---

[6] Reporte de los ministros de Finanzas del G7, "Strengthening the International Financial Architecture", Colonia, Alemania, 18-20 de junio de 1999, en *http://www.g7.utoronto.ca/finance/fm061999.htm*.

[7] (N. del E.). El denominado Grupo de los Diez (G10) está integrado por Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza, países que participan en los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos (GAB, por sus siglas en inglés), mediante los cuales se suministran recursos complementarios al FMI a fin de evitar o contrarrestar un deterioro del sistema monetario internacional. Véase *http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/gabnabs.htm.*

Otra alternativa era el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) del FMI, cuya función es asesorar a la Junta de Gobernadores sobre la gestión del sistema financiero internacional. Con un sistema de elección similar al de los directorios ejecutivos del FMI y del Banco Mundial, el CMFI, con sus 24 miembros, representaba la otra alternativa viable. Sin embargo, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos tenía ciertas inquietudes. El CMFI no está diseñado para mantener un diálogo informal y, por otra parte, se pensaba que el personal y la gerencia del FMI ejercían demasiado control sobre la agenda del CMFI, al mismo tiempo que el propio FMI no representaba plenamente a Asia y sobrerrepresentaba a Europa. Asimismo, el CMFI incluía a una variedad de países, no sólo a las economías más importantes del sistema internacional.

De tal modo, pronto se hizo clara la necesidad de un nuevo foro, en la forma de una red transgubernamental.[8] Se pensaba que sería posible evitar las crisis financieras mediante la cooperación conjunta del BPI, el FMI y un foro flexible e informal de países desarrollados y en desarrollo. Esta estructura estaría vinculada de manera flexible por una red de funcionarios del G7, naciones clave del sistema internacional y las instituciones de Bretton Woods (IBW).

El siguiente problema era decidir quién estaría dentro y quién quedaría fuera. El precursor del G20 era el G22 o Grupo Willard,[9] que en gran medida fue una iniciativa del presidente de Estados Unidos Bill Clinton, anunciada en noviembre de

---

[8] Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "Transgovernmental Relations and International Organizations", en *World Politics*, núm. 27, 1974, pp. 39-62; Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2004; Kenneth Anderson, "Squaring the Circle? Reconciling Sovereignty and Global Governance through Global Government Networks", en *Harvard Law Review*, núm. 118, 2005, pp. 1255-1312.

[9] G20, *The Group of 20: A History*, 2008, en *http://www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf*.

1997, en plena crisis asiática. El Grupo estaba formado por los ministros de Finanzas y gobernadores de los bancos centrales del G7 y otros 15 países, aunque no todos ellos representaban a los países más significativos del sistema internacional. Las economías del este de Asia estaban fuertemente representadas.

La primera reunión del G22 tuvo lugar en abril de 1998 para examinar la estabilidad del sistema financiero y su principal contribución fueron tres informes sobre temas relacionados con el fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional. A principios de 1999, el G22 fue sustituido por el G33, que, además de los países originales del G22, incluyó a varias naciones de África y Medio Oriente, así como a economías europeas que no estaban en el G7. El principal logro del G33 fue llevar a cabo los seminarios sobre la arquitectura financiera internacional en Bonn y Washington, en la primavera de 1999.

El G33 fue finalmente reemplazado por una agrupación más estable, el G20, que se creó oficialmente durante la reunión de ministros de Finanzas del G7, el 26 de septiembre de 1999.[10] Sería un organismo deliberativo y basado en el consenso, que fungiría como un foro para el diálogo informal con el propósito de propiciar una participación más amplia en las discusiones sobre asuntos financieros internacionales entre países que desempeñaran un papel particularmente relevante en la economía global por su tamaño o importancia estratégica.[11] El liderazgo canadiense fue fundamental para la creación del G20, por lo que el ministro de Finanzas de Canadá, Paul Martin, recibió el primer nombramiento como presidente del Grupo.

---

[10] De hecho, antes de esa fecha se tomó la decisión, por consenso, de establecer un foro dentro del sistema de Bretton Woods. Véase el comunicado final del G8, "Final Communiqué", Colonia, Alemania, 20 de junio de 1999, en *http://www.g8.utoronto.ca/summit/1999koln/finalcom.htm*.

[11] Comunicado del G20, Berlín, 15-16 de diciembre de 1999, en *http://www.g20.org/Documents/1999_germany.pdf*.

La membrecía del G20 fue decidida en última instancia a partir de las negociaciones entre el secretario del Tesoro de Estados Unidos y el ministro de Finanzas de Canadá.[12] Además de los países del G7 y Rusia, el G20 incluyó a los representantes de China, India y Brasil, al igual que a otras de las economías más importantes del sistema internacional, como las de México e Indonesia. Países como Turquía, Australia, Corea, Argentina y Sudáfrica fueron agregados después de cierto regateo. Arabia Saudita fue incluida para garantizar la representación del mundo árabe y debido a su papel protagónico en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y a su considerable proporción de votos en las IBW. Asimismo, se incluyó al director del FMI y al presidente del Banco Mundial, así como al presidente del Banco Central Europeo y a los presidentes del CMFI y el Comité de Desarrollo.

El resultado fue un grupo sumamente diverso tanto en términos políticos como económicos. Había democracias multipartidistas estables, varios Estados en transición democrática, una monarquía y un Estado comunista. También había entre los países grandes diferencias en los niveles de ingreso nacional, que iban de los 43 000 dólares de INB (ingreso nacional bruto) per cápita de Estados Unidos, a los 730 dólares de India. El peso relativo del Estado en la economía también variaba mucho, yendo del liberalismo económico de Estados Unidos y Reino Unido, a Estados altamente intervencionistas como China, Corea y Brasil. Así, a diferencia del G7, el G20 distaba mucho de ser un grupo de pares, de naciones con ideas afines.

Por otra parte, la fuerza real del G20 radicaba en la mayor representatividad de sus miembros, los cuales constituyen más

[12] John Kirton y George von Furstenberg, *New Directions in Global Economic Governance: Managing Globalization in the Twenty-First Century*, Reino Unido, Ashgate, 2001.

de sesenta por ciento de la población mundial y de las exportaciones mundiales, así como cerca de ochenta por ciento de la producción económica mundial. También representan más de sesenta por ciento de los votos de los directorios ejecutivos de las IBW, lo que le da una base legítima para plantear iniciativas para reformar el FMI y el Banco Mundial. En resumen, el G20 estaba bien equipado para enfrentar los asuntos económicos internacionales, garantizar que los principales actores estuvieran representados y que el Grupo tuviera lazos institucionales directos con las IBW.

A 10 años de su nacimiento, el G20 ascendió a nivel de cumbre y se convirtió en el principal foro para la gobernanza económica mundial. La crisis financiera mundial de 2008 fue resultado de la burbuja crediticia en el mercado inmobiliario estadunidense. Cuando el Departamento del Tesoro dejó que Lehman Brothers se colapsara en septiembre de 2008, una onda expansiva se transmitió a todo el sistema financiero internacional. La crisis golpeó primero a las economías avanzadas y luego se propagó a las economías emergentes y a los países en desarrollo. El FMI subrayó que el desapalancamiento desordenado (desendeudamiento o reducción de pasivos) en las naciones desarrolladas había hecho que los flujos de capital se retiraran violentamente de las economías emergentes, entre octubre y noviembre de 2008.[13] La situación para los países industrializados fue aún peor, dado que Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Japón y Alemania enfrentaban proyecciones de crecimiento negativas para 2009.

Ante este escenario, el Departamento del Tesoro se apuró a planear la primera cumbre de líderes del G20 los días 14 y 15 de noviembre de 2008, en Washington, D. C. Al principio, Esta-

[13] FMI, "Group of Twenty: Meeting of the Deputies", Londres, 2009, en *http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/020509.pdf*.

dos Unidos estaba renuente a convocar la cumbre, pues temía que ello desestabilizara aún más el frágil sistema financiero. Había la opinión general de que el G8 carecía de la representatividad y legitimidad necesarias para poder proponer una respuesta efectiva a la crisis, cuando otras importantes economías emergentes —China, especialmente— no estaban incluidas. Los principales líderes del mundo consideraron que el G20 era un foro adecuado que ya existía desde hacía una década e incluía a todos los actores clave de la economía mundial.[14] De esta forma, nacido a raíz de la crisis financiera asiática 10 años atrás, el G20 se convirtió en el foro desde el cual los líderes internacionales afrontarían la nueva crisis financiera mundial de 2008, lo que implicaba que el resto del mundo era demasiado importante como para mantenerlo al margen.[15] En la siguiente sección se examina el desarrollo de las cuatro cumbres del G20, desde 2008 en Washington, las de 2009 en Londres y Pittsburgh, hasta la primera de 2010 en Toronto. La cumbre de Seúl se aborda en el apartado final.

Evaluación de las cumbres del G20

La Cumbre de Washington

En la primera reunión cumbre del G20, celebrada en Washington en noviembre de 2008, las economías emergentes estuvieron presentes, aunque las potencias occidentales del G8 seguían definiendo la agenda. Estados Unidos, como anfitrión de la reunión de líderes, y Francia, como presidente de la Unión

---

[14] "G20 Marks a Shift in Economic Powers", *Financial Times*, 16 de noviembre de 2008.

[15] "After the Fall: The Global Economic Summit", *The Economist*, 15 de noviembre de 2008.

Europea, tenían cada uno sus propios propósitos. El primero quería que la Cumbre de Washington se enfocara únicamente en la crisis financiera y las reformas al sistema existente, y no que se hiciera una revisión a fondo, mientras que Francia perseguía una agenda mucho más extensa.[16] Sin embargo, las naciones en desarrollo del G20 no permitieron que sus temas de interés fueran ignorados e incluyeron la reforma de las instituciones financieras internacionales, un asunto que estaba en la mesa de los ministros de Finanzas del G20 desde la reunión de 2005, presidida por China.

En términos generales, los resultados de la cumbre fueron modestos, en cuanto no fueron "ni una gran decepción ni un triunfo".[17] El comunicado contenía una declaración sobre las causas de la crisis financiera, tales como estándares débiles de suscripción de créditos, prácticas de administración de riesgos poco sanas y apalancamientos excesivos (endeudamientos), así como políticas macroeconómicas inconsistentes e insuficientemente coordinadas.[18]

De la cumbre también resultó un plan de acción para enfrentar la crisis, que proponía cinco principios comunes de reforma: fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas; promover una regulación estricta; impulsar la integridad de los mercados financieros; reforzar la cooperación internacional, y reformar las instituciones financieras internacionales. El comunicado contenía asimismo un compromiso para liberalizar

---

[16] John Kirton, "The Performance of the Meeting of the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors", G20 Information Centre, University of Toronto, 9 de noviembre de 2008.

[17] Morris Goldstein, "G20 Summit: Neither a Disappointment nor a Triumph", en *Peterson Perspectives. Interviews on Current Topics*, Peterson Institute for International Economics, 17 de noviembre de 2008.

[18] Declaración de los líderes del G20, "Declaration of Summit on Financial Markets and the World Economy", Washington, D. C., 15 de noviembre de 2008, en *http://www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf*.

el comercio, propuesto originalmente por el presidente coreano Lee Myung-bak, llamado Standstill Commitment ("compromiso de una tregua de proteccionismo"), por el cual los países aceptaban abstenerse de adoptar nuevas medidas proteccionistas durante los siguientes 12 meses. El comunicado concluía con una declaración sobre la importancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero sin incorporar nuevos compromisos en beneficio de los países en desarrollo.

Además de estos compromisos en materia de políticas para hacer frente a la crisis financiera mundial, el encuentro dio lugar a debates sobre si la cumbre del G20 significaba un cambio en el poder mundial. Por ejemplo, el presidente brasileño, Luis Inácio Lula da Silva, expresó: "Estamos hablando del G20 porque el G8 ya no tiene ninguna razón para existir".[19] El plan de acción de la cumbre indicaba que el Foro de Estabilidad Financiera (FSF, por sus siglas en inglés), un organismo encargado de la definición de estándares y controlado por las instituciones financieras de los países del G7, tendría que tomar medidas para ampliar el número de sus miembros antes del 31 de marzo de 2009. El plan también proponía una reforma profunda de las instituciones de Bretton Woods, de tal suerte que pudieran reflejar de una manera más adecuada los cambiantes pesos económicos en la economía mundial.[20] De esta manera, los países del G20 que no eran miembros del G7 presionaron aún más para que se hicieran reformas a las instituciones financieras internacionales.

Lo que no se incluyó en el comunicado revela todavía mejor la influencia que tuvieron las economías emergentes. Al tér-

---

[19] Daniel Dombey, Krishna Guba y Andrew Ward, "Talks Challenge Elite Club of Rich Countries", *Financial Times*, 17 de noviembre de 2008.

[20] Comunicado de los líderes del G20, "Action Plan to Implement Principles of Sound Reform", Washington, D. C., 15 de noviembre de 2008, en *http://www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf*.

mino de la cumbre de noviembre, los desequilibrios mundiales, que antes fueran considerados una de las principales causas del torbellino financiero mundial, no estaban reflejados en las conversaciones o en las declaraciones de los líderes.[21] Esto resultaba sorprendente, dado que el comunicado de la reunión de ministros de Finanzas del G20, publicado una semana antes de la Cumbre de Washington, hacía mención específica a "las políticas macroeconómicas inconsistentes, que produjeron las desequilibrios internos y externos", como la fuerza precipitante de la crisis.[22] Sin embargo, en el comunicado de los líderes de la siguiente semana esa expresión se convirtió en otra mucho más vaga, que hablaba de "políticas macroeconómicas inconsistentes e insuficientemente coordinadas".[23] La decisión de suavizar la frase se debió tal vez a que se tomó en cuenta la negativa de China a que se examinara el tema de los desequilibrios mundiales. La presencia de este último país en el G20 fue, al parecer, la razón principal para que no se tocara ese asunto y la atenuación de la frase revela la influencia que el país asiático tuvo en la cumbre del Grupo.

Hasta la siguiente cumbre en Londres, los avances para resolver la crisis financiera, dentro del marco de la reunión de Washington, no fueron en absoluto consistentes. Por una parte, por ejemplo, el compromiso de evitar el proteccionismo no duró sino dos días luego de que los líderes dejaran Washington. En

---

[21] Il SaKong, "G20 Summit: Financial Markets and the World Economy", en *Speeches and Papers*, Peterson Institute for International Economics, 17 de noviembre de 2008, en *http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=1053*.

[22] Comunicado del G20, "Meeting of Ministers and Governors", São Paulo, 9 de noviembre de 2008, en *http://www.g20.org/Documents/2008_communique_saopaulo_brazil.pdf*.

[23] Declaración de los líderes del G20, "Declaration of Summit on Financial Markets and the World Economy", 15 de noviembre de 2008, en *http://www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf*.

efecto, dos días después de la cumbre, Rusia avisó que elevaría los aranceles sobre los autos importados y, al siguiente día, India aplicó un impuesto de cinco por ciento en varios productos de acero y hierro.[24] Sin embargo, los países miembros del G20 tomaron medidas proactivas para resolver la crisis financiera. Estados Unidos promulgó un amplio plan de estímulo fiscal en febrero, al tiempo que hubo poco avance en la reforma bancaria que incluyera planes para una mejor coordinación regulatoria.[25]

Un paso notable fue la ampliación del número de miembros de varias instituciones financieras internacionales, como el Foro de Estabilidad Financiera. El 12 de marzo, el FSF anunció que el número de sus miembros se ampliaría para incluir a todos los países del G20 que no formaban parte del mismo, al igual que a España y la Comisión Europea.[26] La ampliación representó el primer paso real para que la voz de las naciones emergentes del G20 tuviera más peso en la gobernanza financiera internacional. El número de miembros del Consejo de Estándares Internacionales de Contabilidad aumentó a 16 países que representaban toda la diversidad geográfica. Además, el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria incluyó a Australia, Brasil, China, Corea, India, México y Rusia como nuevos miembros. En pocas palabras, durante el tiempo transcurrido entre las cumbres del G20 de Washington y Londres, los países del Grupo que no eran miembros del G7 hicieron avances im-

---

[24] "Finance and Economics: Goodbye G7, Hello G20", *The Economist*, 22 de noviembre de 2008.

[25] G20, "Progress Report on the Immediate Actions of the Washington Action Plan Prepared by the UK Chair of the G20", West Sussex, 14 de marzo de 2009, en *http://www.g20.org/Documents/g20_washington_actionplan_progress_140309.pdf*.

[26] Comunicado de prensa del Foro de Estabilidad Financiera, "Financial Stability Forum Decides to Broaden its Membership", Londres, 12 de marzo de 2009, en *http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_090312b.pdf*.

portantes para ganar mayor peso en la gobernanza financiera mundial.

La Cumbre de Londres

Las expectativas para la Cumbre de Londres fueron mayores que para la reunión de Washington, pero seguían siendo moderadas. "Aunque la cumbre sea un éxito, no representará un punto final, sino una escala en el camino hacia la recuperación".[27] Sin embargo, de nuevo había conflictos de intereses entre las prioridades de Europa y las de Estados Unidos: Francia y Alemania querían una regulación más estricta y Estados Unidos iba por estímulos fiscales, mientras que por otra parte se estaba dando un estira y afloja entre Francia y China por el asunto de los paraísos fiscales.

En el comunicado final se endurecieron las regulaciones para las empresas financieras y se hicieron nuevas promesas de otorgar ayudas para el desarrollo a los países en vías de desarrollo.[28] Los países miembros del G20 se comprometieron a regular, por vez primera, los fondos de cobertura sistemáticamente importantes y suscribir los estrictos principios del FSF sobre compensación ejecutiva. También acordaron suministrar fondos para apoyar a las naciones en desarrollo, como sería el otorgamiento de hasta 500 000 millones de dólares (MDD) al FMI, una nueva asignación de 250 000 millones de derechos especiales de giro (DEG) del FMI y un préstamo adicional de 100 000 MDD para reforzar a bancos multilaterales de desarrollo (BMD). Igualmente se estableció un calendario para la reforma del FMI y del Banco Mundial. Se programó que el FMI tendría que terminar

---

[27] "When to Judge the G20 Moment; Summit's Success Cannot Be Gauged by Communiqué Alone", *Financial Times*, 2 de abril de 2009.

[28] Comunicado de los líderes del G20, "Global Plan for Recovery and Reform", 2 de abril de 2009, en *http://www.g20.org/Documents/final-communique.pdf*.

su próxima revisión de cuotas en enero de 2011 y las reformas al Banco Mundial se acordarían en las reuniones de primavera de 2010. El comunicado contenía asimismo otra promesa relativa a bloquear el proteccionismo y ofrecía 250 000 MDD de financiación al comercio en el curso de los dos años siguientes.

Los resultados de la Cumbre de Londres registraron un par de victorias para los países en desarrollo. La cumbre decidió ampliar el mandato del FSF y le cambió el nombre al de Junta de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés), la cual tendría una variedad de responsabilidades tendientes a evaluar las vulnerabilidades del sistema financiero y promover la comunicación y una buena regulación. Con este mandato ampliado, la FSB y el FMI trabajarían de manera conjunta para garantizar la estabilidad del sistema financiero.[29] Este cambio proporcionaba un nuevo y poderoso mandato a una organización en la que los países del G20 que no eran miembros del G7 apenas habían estado representados. Además, tras cuatro largos años de esfuerzos para conseguir la reforma de las IBW, las economías emergentes del G20 habían podido fijar al fin un calendario para que ésta se llevara a cabo. A las naciones en desarrollo más pequeñas, el financiamiento adicional proveniente del FMI y de los BMD les proveería de recursos adicionales para promover el desarrollo en tiempos económicos difíciles.

A raíz de la cumbre, China surgió como un actor aún más importante en la gobernanza financiera mundial. Una semana antes de la misma, Zhou Xiaochuan, presidente del Banco Central chino, sugirió que, tarde o temprano, el dólar estadunidense tendría que ser reemplazado como moneda de reserva

---

[29] Comunicado de los líderes del G20, "Declaration on Strengthening the Financial System", Londres, 2 de abril de 2009, en *http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex_020409_-_1615_final.pdf*.

mundial.[30] De muchas maneras, China se valió de la Cumbre de Londres para reposicionarse en la estructura de potencias económicas globales. Para este país, el propósito de la cumbre del G20 en Londres fue pugnar por una nueva alineación del poder global, así como resolver los problemas económicos mundiales.[31] Al término de la cumbre, China era ya un miembro real del G2, junto con Estados Unidos.

Otros países emergentes del G20 también hicieron lo propio para lograr que se redefiniera un nuevo orden económico. El 9 de junio, el FMI anunció que China planeaba adquirir 50 000 MDD de DEG como reservas extranjeras y que Brasil compraría 10 000 millones. Rusia también estaba negociando la compra de acciones. La propiedad de DEG dará a estas economías emergentes más poder en el FMI y las colocará en una posición más fuerte para pugnar por la reforma del Fondo.[32] Sin embargo, estos cambios de poder siguen siendo más tentativos que reales. Es improbable que en el futuro próximo los DEG reemplacen al dólar como moneda de reserva internacional. Estados Unidos sigue definiendo la agenda y, en gran medida, controla el resultado de la misma.

Las reacciones a los resultados de la Cumbre de Londres fueron diversas. Algunos comentaron que la reunión había representado cierto progreso, pero que aún quedaba mucho por hacer.[33] Otros afirmaron que ninguna de las resoluciones del G20 movería al mundo un centímetro más hacia la resolución

---

[30] Geoff Dyer, "China Assumes Lead on World Economy", *Financial Times*, 2 de abril de 2009; G. Dyer, "China Greets G20 Results with Caution", *Financial Times*, 4 de abril de 2009.

[31] "Asia: Taking the Summit by Strategy; China and the G20", *The Economist*, 11 de abril de 2009.

[32] "Finance and Economics: Promises, Promises; the IMF's Search for Funds", *The Economist*, 13 de junio de 2009.

[33] "The First Few Bricks in a New Economic Order; G20 Charts Path towards New Economic Recovery", *Financial Times*, 3 de abril de 2009.

de la crisis.[34] A pesar de esas críticas, la fuerte influencia del liderazgo estadunidense durante la cumbre se hizo evidente, debido, en parte, a que el comunicado refleja, en última instancia, los deseos de Estados Unidos. No hubo nada en el comunicado del G20 que el presidente Obama no hubiera deseado o solicitado.[35] En pocas palabras, Estados Unidos fue quien más peso tuvo en la elaboración de la declaración final de la reunión de Londres.

La Cumbre de Pittsburgh

Con respecto a la tercera cumbre del G20 en Pittsburgh, había muchas expectativas de que en ella se buscaría dar una nueva dirección a la economía global. De hecho, las 23 páginas del comunicado oficial de los líderes del G20 aludían a temas económicos y financieros mundiales muy amplios.

En primer lugar, el documento confirmaba la legitimidad del G20 como el principal mecanismo de coordinación de los asuntos económicos globales, al expresar la siguiente frase: "Designamos al G20 como el principal foro de nuestra cooperación económica internacional".[36] Esto significa que el G20 reemplazó al G7 o G8, que hasta entonces había estado dominado por los países industrializados de Occidente. El primer ministro británico, Gordon Brown, afirmó: "El antiguo sistema de cooperación económica internacional ha quedado atrás. El nuevo sistema

[34] Wolfgang Münchau, "The London Summit Has Not Fixed the Crisis", *Financial Times*, 6 de abril de 2009.
[35] Edward Luce, "Obama Brokers Pact on Tax Havens", *Financial Times*, 3 de abril de 2009.
[36] Comunicado del G20, "Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit", Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009, en *http://www.g20.org/Documents/pittsburgh_summit_leaders_statement_250909.pdf*.

inicia a partir de hoy".[37] Además señaló que el G20, que no sólo incluía a las naciones desarrolladas, sino también a economías emergentes que crecían aceleradamente, como China, Brasil e India, se convertiría en la principal organización económica para abordar el manejo económico en todo el mundo. A la fecha, el G20 se ha consolidado como el foro institucional para resolver los asuntos económicos mundiales.

También se alcanzaron consensos en otros temas económicos. Con respecto a la recuperación económica global, los miembros del G20 prometieron mantener los estímulos económicos hasta que dicha recuperación sea una realidad. Los líderes acordaron evitar estrategias de salida prematuras, que podrían ser desastrosas para la aún frágil economía mundial.

En cuanto a los temas de regulación financiera, el G20 acordó reforzar la regulación de las industrias financieras a las que era atribuible la crisis mundial. A finales del año 2010 tendrían que estar definidas reglas más estrictas sobre los estándares de requerimientos de capital para los bancos, las cuales habrían de aplicarse, gradualmente, en el curso de los dos años siguientes.

En particular, se dio un paso importante en cuanto a la reforma de la gobernanza de las instituciones financieras internacionales, al reconocer el poder creciente de los países en desarrollo. El G20 se comprometió a modificar cuando menos cinco por ciento de la cuota del FMI asignada a los mercados emergentes y a las naciones en desarrollo. Dominique Strauss-Kahn, director del FMI, celebró la decisión del G20 al afirmar: "Me siento muy alentado por el resultado de la cumbre del G20, incluyendo el nuevo papel que se ha dado al FMI". A continuación, declaró que "el compromiso adoptado por los líderes del

[37] "Obama: Global Economy Back from the Brink", Associated Press, 25 de septiembre de 2009.

G20 en favor de un cambio en la representación constituye un paso sin precedentes para mejorar la legitimidad y eficacia del FMI".[38] La gobernanza del FMI basada en cuotas fue criticada por no corresponder a las realidades de la economía mundial en la que economías emergentes, como China, India, Brasil y Rusia, han crecido de manera más acelerada que sus contrapartes más avanzadas.

Con respecto al objetivo de reequilibrar la economía mundial, los líderes del G20 acordaron reformar la arquitectura global a fin de responder a las necesidades del siglo XXI. Su documento oficial manifestaba: "Después de esta crisis, los actores de importancia fundamental deben estar presentes y plenamente comprometidos con nuestras instituciones para permitirnos cooperar a fin de establecer las bases de un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado".[39] Esta medida de reequilibrio implica más ahorros para Estados Unidos y más consumo para China. En el ámbito del comercio mundial, el G20 definió un calendario para que, hacia el año 2010, se llegara a acuerdos con respecto a las vacilantes negociaciones sobre comercio multilateral. Los líderes ratificaron que combatirían el proteccionismo y se comprometieron a que la Ronda de Doha tuviera una conclusión exitosa en 2010. También prometieron reforzar las acciones para apoyar a las naciones más pobres, especialmente de África.

Con todo, pese a algunos logros institucionales, la cumbre fue calificada como un cúmulo de palabras que tendría que traducirse en hechos. Lo que más preocupa es que, mientras más

---

[38] FMI, "IMF Managing Director Dominique Strauss-Kahn Welcomes Historic Actions by the G20", Comunicado de prensa 09/330, 25 de septiembre de 2009.

[39] Comunicado del G20, "Leaders' Statement. The Pittsburgh Summit", Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009, en *http://www.g20.org/Documents/pittsburgh_summit_leaders_statement_250909.pdf*.

largo sea el comunicado, habrá menos acciones.[40] Muy a menudo se afirma que para los miembros del G20, lo que importa es la acción, no las palabras. No hay duda de que la Cumbre de Pittsburgh significó el inicio de una nueva era en la gobernanza económica global, aunque todavía quede mucho camino por andar.

La Cumbre de Toronto

La cumbre celebrada en Toronto, con el tema "Recuperación y nuevos inicios", fue la primera desde que el G20 fue reconocido oficialmente como el principal foro mundial para la cooperación económica internacional, en Pittsburgh. Por tanto, elevó las expectativas de la comunidad mundial como nunca antes.

En primer lugar, los líderes acordaron una serie de objetivos de consolidación fiscal y medidas para garantizar un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado. Estos objetivos se establecieron como un compromiso para impulsar una recuperación económica que hoy es desigual y frágil.[41] Las economías avanzadas se comprometieron a adoptar planes fiscales que buscan reducir los déficits por lo menos un cincuenta por ciento para 2013 y estabilizar o reducir la proporción de la deuda gubernamental respecto al PIB para 2016. Cabe destacar que la cumbre determinó una fecha precisa para alcanzar la solidez financiera, aunque no se acordaron límites concretos a la deuda gubernamental.

En segundo lugar, respecto a la reforma del sector financiero, la Cumbre de Toronto apoyó la implementación plena del Mecanismo y el Fondo Europeos de Estabilización Finan-

---

[40] "G20 Summit Ends with Encouraging Yields, Challenges Remain", *China Daily*, 26 de septiembre de 2009.

[41] "The G20 Toronto Summit Declaration", 26 y 27 de junio de 2010, en *http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20_declaration_en.pdf.*

ciera, la decisión de la Unión Europea de hacer públicos los resultados de los continuos exámenes realizados a los bancos europeos, así como el reciente proyecto de ley para la reforma financiera de Estados Unidos. Luego de reconocer que se requiere trabajar más para seguir fortaleciendo el sistema financiero mundial, los líderes acordaron que el monto y la calidad del capital serían considerablemente más elevados y mejores. Para tal fin, la supervisión regulatoria de las instituciones financieras, como los fondos de cobertura, las agencias de calificación crediticia y los derivados extrabursátiles, debe ser más transparente, consistente y no discriminatoria. No se adoptaron medidas comunes en materia de impuestos a la banca y a las transacciones financieras, sino que se dejaron a la consideración de cada uno de los miembros.

En tercer lugar, la declaración de la cumbre ratificó la importancia de reformar las instituciones financieras internacionales, como el FMI y el Banco Mundial. Cabe destacar que durante la reunión pronto se llegó al acuerdo de establecer procesos abiertos, transparentes y basados en méritos para la selección de los directivos de más alto nivel de dichas instituciones. El G20 declaró que la aún pendiente reasignación de las cuotas del FMI para traspasar cinco por ciento a los países en desarrollo se concluiría para la Cumbre de Seúl. En el Banco Mundial, el traspaso de cinco por ciento de las cuotas a las naciones en desarrollo y en transición ya ha tenido lugar.

Por último, la Cumbre de Toronto reiteró la importancia de evitar el proteccionismo y mantener el libre comercio. Los líderes internacionales decidieron renovar, hasta finales de 2013, su compromiso de no alzar o imponer nuevas barreras a la inversión o al comercio de bienes y servicios, y de no aplicar nuevas restricciones a las exportaciones o medidas de estímulo contrarias a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los miembros subrayaron nuevamente su voluntad de que la Ron-

da de Doha para el Desarrollo de la OMC llegue a una conclusión equilibrada y ambiciosa tan pronto como sea posible. Además de examinar los temas de la recuperación, la reforma financiera y el comercio internacional, la Cumbre de Toronto del G20 también abordó asuntos tales como el desarrollo, la seguridad alimentaria y el medioambiente.

A fin de evaluar la Cumbre de Toronto debemos primero destacar que la conclusión a la que se llegó en la cuarta reunión de gobernantes fue semejante a declaraciones previas del G7. La razón es que ciertas decisiones clave fueron tomadas por las potencias occidentales tradicionales; a saber, Estados Unidos y Alemania, y no por las potencias emergentes. Por ejemplo, en lo que se refiere a los temas macroeconómicos, hubo diferencias entre Estados Unidos y Alemania en torno al momento y el ritmo de la consolidación presupuestaria. En cuanto a la regulación financiera, la agenda se enfocó sobre todo en su implementación por parte de los países desarrollados. Las naciones emergentes, que hicieron del G20 un foro más representativo y legítimo respecto a otros foros internacionales sobre gobernanza, trataron de tomar la batuta en los debates sobre la reforma de las instituciones de Bretton Woods y el desarrollo.[42]

Sin embargo, no había ocurrido lo mismo en las dos cumbres previas del G20, en Londres y Pittsburgh. En Londres, se consideró necesario establecer un paquete conjunto de estímulos para las naciones avanzadas y emergentes a fin de evitar una depresión mundial, mientras que en Pittsburgh reinó la perspectiva de que el crecimiento en las naciones avanzadas no sería suficiente y por ello era necesario rediseñar un nuevo equilibrio de la demanda global, que debía provenir de los países emergentes. En resumen, la Cumbre de Toronto vio el re-

[42] Véase Jean Pisani-Ferry, "Are G20 Summits Worth Having? What Should the G20's Top Priority Be?", *The Economist*, 25 de junio de 2010.

greso de las antiguas potencias occidentales al lugar de mando de la gobernanza económica mundial.

Asimismo, se confirmó de nuevo que el G20 quería mantenerse como la torre de control de la gobernanza económica internacional. Aunque el Grupo hizo un buen trabajo en su manejo de la crisis económica mundial, los analistas dudan de su sustentabilidad e importancia en una era exenta de crisis. Pero la declaración de Toronto intentó colocar al G20 en el corazón de la red de gobernanza de la economía global, al solicitar "a la OCDE, la OIT, el Banco Mundial y la OMC que, durante la Cumbre de Seúl, presenten un informe de los beneficios de la liberalización comercial para el empleo y el desarrollo".

En la siguiente sección examino las oportunidades y los retos que habrá de enfrentar el G20 para realizar su mandato de manera más efectiva.

Oportunidades y retos del G20

La crisis financiera mundial transformó al G20 en una reunión cumbre e incluso en un foro de primer orden sobre los asuntos de la economía mundial. Paul Martin fue quien inicialmente propuso que se hiciera una reunión de los líderes del G20, en 2005, pero no fue sino cuatro años después cuando ésta se realizó. Hasta entonces, los ministros de Finanzas del G7 habían llevado la batuta en cuanto a formular las respuestas a una variedad de crisis, incluida la crisis financiera asiática. Con todo, el grupo era demasiado restringido y no tenía capacidad para definir la dirección hacia la sólida administración financiera que el núcleo económico emergente del mundo en desarrollo debería seguir.[43] Ahora, sin embargo, la cumbre del

[43] Paul Martin, "A Global Answer to Global Problems: The Case for a New Leader's Forum", en *Foreign Affairs*, vol. 84, núm. 3, 2005, pp. 2-6.

G20 se convertía en un equivalente del G8 en términos de peso e influencia políticos. En particular, en lo relativo a la gestión de la economía mundial, el G20 tomará el papel central que antes ocupaba el G8, por lo cual este último probablemente se convierta en un *caucus* trasatlántico.[44]

Asimismo, el G20 mantiene densas *policy networks* con las IBW. El Grupo tiene como miembros a todas las principales organizaciones internacionales económicas y financieras, representadas por sus autoridades, como el director del FMI, el presidente del Banco Mundial y los directivos del CMFI y del Comité de Desarrollo. Estas redes de múltiples niveles le ayudan a diseñar e instrumentar sus compromisos de manera más eficaz y eficiente.

De acuerdo con Slaughter, actualmente este tipo de redes gubernamentales contribuyen de tres maneras al orden mundial.[45] Para empezar, las redes gubernamentales dan lugar a la exportación de regulaciones y prácticas, de un país a otro, lo que puede propiciar una convergencia de políticas suficiente para llegar a un acuerdo internacional más formal que establezca un régimen regulatorio común. En segundo lugar, las redes gubernamentales pueden mejorar el cumplimiento de los tratados internacionales y el derecho consuetudinario. El flujo de asesoría técnica a través de redes horizontales puede construir una capacidad regulatoria o judicial en aquellos Estados en los que existe la voluntad de cumplir con el espíritu de las obligaciones legales internacionales, pero la infraestructura es débil.

---

[44] Collin I. Bradford, "The G20 Financial Summit: A New Day for Global Governance", The Brookings Institution, 10 de febrero de 2009, en *http://www.brookings.edu/opinions/2008/1117_g20_summit_bradford.aspx*.

[45] Anne-Marie Slaughter, "Government Networks, World Order, and the G20", Ottawa, IDRC, 29 de febrero de 2004.

En tercer lugar, las redes gubernamentales incrementan la cooperación internacional existente al proveer mecanismos para transferir a la esfera internacional métodos regulatorios que han mostrado su eficacia creciente en el ámbito interno. Así, el G20 está en posibilidad de demostrar cómo una red gubernamental puede de hecho ser más inclusiva y efectiva que las instituciones internacionales existentes.

En comparación con el G8, el G20 goza de mayor representatividad y legitimidad para el manejo de la economía global.[46] Es mucho más representativo en términos de población, PIB, reservas extranjeras y regiones. Por ejemplo, en 2007 el G20 representó 65% de la población mundial y 85% del PIB mundial. Además, todas las regiones están representadas: Australia por Oceanía, Argentina y Brasil por América Latina e Indonesia por el Sudeste Asiático. De igual forma, la agenda del G20 ha sido tan amplia como la del G8, ya que incluye desde la prevención y resolución de la crisis financiera, la seguridad energética, el cambio climático, la seguridad alimentaria, el derecho y el orden y la guerra contra el terrorismo, hasta la pobreza y la enfermedad. En este sentido, no sería exagerado decir que el G20 constituye un comité directivo mundial que maneja la mayoría de los temas relativos a la gobernanza global.[47]

A pesar de ello, frente a estos activos que el G20 posee, quedan pasivos que aún tiene que saldar. Existe, en efecto, mucha incertidumbre respecto del papel del G20 como foro principal de la gobernanza económica global. La crisis seguirá ocupando el primer lugar de la agenda, pero en el futuro el G20 deberá volver su atención hacia asuntos de coordinación inter-

---

[46] Tom Barry, "G8 and G7 and Global Governance", en *Foreign Policy in Focus*, 17 de julio de 2000.

[47] Leonardo Martinez-Diaz, "The G20 after Eight Years: How Effective a Vehicle for Developing Country Influence?", The Brookings Institution (Brookings Global Economy and Development Working Paper, núm. 12), 2007.

nacional de más largo plazo, a fin de corregir lo que ocurre en otros foros menos representativos (por ejemplo, el G8) o ineficaces (la ONU).

También, en lo inmediato, existen retos que el G20 debe enfrentar. En primer lugar, tendría que aplicar los cambios a las políticas macroeconómicas que han sido acordados a nivel internacional. Las propuestas para reequilibrar el crecimiento mundial son sorprendentemente similares a las que se buscaban a mediados de la década de 1980. La única diferencia real es que China reemplazó a Japón y a Alemania. El Acuerdo del Plaza de 1985 comprometía a Estados Unidos a reforzar su política fiscal; a Japón, a incentivar la demanda privada mediante una reforma fiscal, y a Alemania, a estimular su economía con el recorte de impuestos. El gobierno de Obama ha tenido bastante éxito en su intento de persuadir de esta idea a China, Alemania y otros países desde la cumbre del G20 en Londres. Beijing ha tomado esta invitación muy en serio y, en Pittsburgh, declaró su intención de estimular aún más su economía. El trabajo del G20 consistirá en hacer que se concreten estas oportunidades de coordinación de políticas.

El segundo reto es cumplir su promesa de concluir la Ronda de Doha. Con ello se daría un fuerte y muy necesario impulso a la incipiente reactivación del comercio mundial y ayudaría a contrarrestar el retorno de las tentaciones proteccionistas que se suscitó por la crisis.[48] La Ronda de Doha podría en efecto llevarse a término, lo que sería una ventana de oportunidad antes de las elecciones intermedias en Estados Unidos. En ese país lo más probable es que el comercio siga ocupando un segundo lugar en las consideraciones, en tanto las importantes

[48] Elisa Gamberoni y Richard Newfarmer, “Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends”, en *Trade Notes* (International Trade Department-The World Bank), núm. 37, 2 de marzo de 2009.

reformas internas en materia de regulación financiera y salud sigan pendientes.

En tercer lugar, el G20 debe manejar el proceso de reforma de la regulación financiera a nivel mundial. Existe un consenso respecto de la necesidad de una regulación prudente más fuerte y de entidades de supervisión general que identifiquen riesgos sistémicos tales como las burbujas crediticias. También existe un acuerdo básico sobre regulación de todas las instituciones financieras importantes, como fondos de cobertura y derivados. Sin embargo, las economías más importantes están haciendo grandes esfuerzos para diseñar marcos regulatorios que sean políticamente viables. Igualmente hay tareas gigantescas relacionadas con los flujos de capital internacionales. Las herramientas existentes para el manejo de crisis transfronterizas han resultado ineficaces debido a la ausencia de reglas comunes en materia de quiebras bancarias.

Un tema más general se refiere a las relaciones del G20 con otras redes gubernamentales. El G20 está traslapado con el G2 (Estados Unidos y China) y el G8.[49] Como mecanismos de coordinación flexible, sin obligaciones vinculantes, las redes gubernamentales responden bien a los rápidos cambios del sistema financiero global. Cada una de estas redes también permite a sus miembros ajustar las políticas y pactar compromisos más profundos. Por fortuna, la Cumbre de Pittsburgh estableció la división del trabajo entre el G8 y el G20, al hacer del primero el brazo de los países ricos para la coordinación de políticas y, al segundo, el foro principal de la economía global. No obstante, a medida que el G20 crece en importancia y aumenta sus funciones, necesitará enfrentar el tema de la ampliación de sus

[49] Roy Culpeper, "Systemic Reform at a Standstill: A Flock of 'Gs' in Search of Global Financial Stability", G8 Information Center, University of Toronto, 2000, en *http://www.g8.utoronto.ca/scholar/culpeper2000/index.html*.

miembros, en particular, la subrepresentación de África y la sobrerrepresentación de Europa. De la crisis nacen las oportunidades, pero, junto con ellas, también los retos.

Conclusión: Corea y el futuro del G20

En la Cumbre de Pittsburgh de 2009 se eligió a Corea como sede de la cumbre del G20 de noviembre de 2010. El hecho de que Corea fuera seleccionada entre las economías emergentes del G20 para tal fin significó un triunfo diplomático para esta nación. Ser la sede de tan importante foro mundial escribe un nuevo capítulo en la historia de la diplomacia moderna de Corea.[50]

De hecho, la Cumbre de Toronto adoptó oficialmente varias iniciativas coreanas, tales como la necesidad de crear redes mundiales de seguridad financiera y de favorecer el crecimiento económico en los países en desarrollo, y acordó elaborar una hoja de ruta para la Cumbre de Seúl. Durante las sesiones sobre economía global y subsidios energéticos, Corea presentó la agenda para la Cumbre de Seúl en la sesión final.

Como resultado, la Cumbre de Seúl llegó a varios acuerdos relativos a la reforma de las instituciones financieras internacionales, la regulación financiera, el proteccionismo, la ayuda para el desarrollo, y otros temas como energía, cambio climático y desarrollo verde.

Se adoptó el Plan de Acción de Seúl para lograr un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado de la economía mundial. Se acordó una redistribución de más de seis por ciento de las cuotas relativas de los países sobrerrepresentados a los subrepresentados en el FMI, así como duplicar las cuotas de los

[50] Il SaKong, *op. cit*.

miembros del FMI.[51] También se revisaron las reglas en materia de capital y liquidez. Entretanto, los líderes adoptaron el Consenso de Desarrollo de Seúl para un Crecimiento Compartido y el Plan de Acción Multianual sobre Desarrollo, cuyo principal propósito es reducir la brecha entre las naciones desarrolladas y en desarrollo, así como disminuir la pobreza en los países en desarrollo.

De igual forma, la cumbre tuvo éxito en ubicar el problema del ajuste de las tasas de cambio dentro del tema del desequilibrio global, con lo que evitó una guerra de divisas. Además, hizo una contribución muy importante para mantener el paso de la cooperación internacional. El historial de las cumbres del G20 ha mostrado su utilidad y la posibilidad de que siga avanzando como un foro para la gobernanza.

Sin embargo, pese a los logros antes mencionados, el G20 sigue teniendo frente a sí enormes retos derivados de problemas tales como los desequilibrios mundiales, el cambio climático y el desarrollo. Que el G20 siga siendo el foro principal para la gobernanza económica mundial dependerá de su capacidad y voluntad de traducir sus palabras en hechos. En este sentido, los países miembros del G20, incluidos los que hayan de ser futuras sedes de las cumbres, deberán tomar en cuenta los siguientes aspectos.

Primero, el G20 debe incrementar su legitimidad y eficacia. Sería deseable que contara con una amplia *policy network* integrada por funcionarios de gobierno y expertos de primer nivel (tanto nacionales como internacionales) con el fin de elaborar una agenda de las cumbres que sea práctica y viable. Es importante no simplificar o sobrecargar la agenda de las cumbres con

---

[51] Dong-hwi Lee, "G20 Seoul Summit: Assessment and Future Prospects", en *IFANS* (República de Corea), 13 de diciembre de 2010, en *http://www.g20.utoronto.ca/biblio/LEE-5-20101213-en.pdf*.

una lista excesiva de asuntos. Una de las principales razones que llevó a que el G8 fuera reemplazado por el G20 es su eficiencia y método enfocado a la acción, de los que dio prueba durante su gestión de la crisis financiera. Al respecto, al momento de elaborar la agenda tendría que darse prioridad a aquellos asuntos que sean viables y posibles de implementar.

Segundo, es necesario aplicar una estrategia tanto vertical como horizontal de redes de trabajo que reúna a todos los principales actores de la gobernanza mundial en una red de colaboración. Esto implica reforzar los vínculos de las redes dentro y fuera del G20. Es importante construir varias *policy networks* horizontales dentro del proceso del G20, a nivel de las cumbres, así como de las reuniones ministeriales.

Tercero, se requiere de otro conjunto de redes horizontales con países que no son miembros del G20 (especialmente en el mundo en desarrollo) para fortalecer la legitimidad y representatividad del Grupo. La presidencia de cada cumbre del G20 tendría que consultar con naciones no miembros, al momento de definir la agenda, a fin de hallar formas posibles para cerrar la brecha entre países miembros y no miembros. Esta función es especialmente importante para que el país sede pueda contribuir aún más a la solución de problemas tan urgentes como la reducción de la pobreza y la seguridad energética en el "sur global".

Por último, es necesaria una red vertical con un conjunto diverso de organizaciones no gubernamentales para crear un puente de comunicación con la sociedad civil global. No debe ser una respuesta reactiva a las demandas y voces de la sociedad civil, sino un proceso de deliberación democrática proactiva con las organizaciones civiles encaminado a elevar la representatividad y rendición de cuentas del G20.